



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero y
Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria
en funciones

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 26 de octubre de 2011, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxxx1 y Dña. xxxx2*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 26 de septiembre de 2011 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxxx1 y Dña. xxxx2, debido a los daños y perjuicios derivados de un accidente sufrido por ésta en el transcurso de unas actividades organizadas por la Administración.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 30 de septiembre de 2011, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.341/2011, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Fernández Costales.

Primero.- Mediante escrito de 5 de noviembre de 2009 D. xxxx1 y Dña. xxxx2 presentan en la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx una reclamación de responsabilidad patrimonial, debido a los daños y



perjuicios sufridos al resbalar la Sra. xxxx2 en la ducha, durante su estancia en xxxx3, en el transcurso de un viaje organizado por el "Club de los 60".

Indican los reclamantes que el hotel seleccionado por la agencia de viajes no cumplía con las elementales medidas de seguridad, al no contar con una bañera con asidero y suelo antideslizante, por lo que consideran que el hotel ofertado por la Junta de Castilla y León para el viaje no era adecuado.

Adjuntan a la reclamación el programa de los viajes del Club de los 60 y documentación relativa al viaje realizado; escrito dirigido a la Junta de Castilla y León de 24 de junio de 2008, en el que se quejan del trato recibido y en el que solicitan copia del seguro y del contrato del viaje combinado; contestación realizada por la Junta de Castilla y León con los documentos solicitados; informe pericial de las lesiones; partes de baja por incapacidad temporal; diversos informes médicos; una factura de un taxi de xxxx4; copia de una factura telefónica y el documento acreditativo de la penalización económica abonada por cambio de fecha de un vuelo aéreo.

Solicitan una indemnización de 24.808,67 euros, de los que 22.295,76 euros corresponden a los daños causados a Dña. xxxx2 y 2.512,31 euros a los perjuicios sufridos por D. xxxx1.

Segundo.- El 27 de noviembre de 2009 la Gerente de Servicios Sociales informa de que la Administración no organiza el viaje ni tiene participación alguna en la ejecución y desarrollo de las actividades, sino que se limita a promoverlo y a formalizar las reservas de plazas con la agencia de viajes seleccionada. Por ello propone que se inadmita a trámite la reclamación por carecer de fundamento.

Tercero.- El 2 de diciembre de 2009 el Presidente del Consejo de Administración de la Gerencia de Servicios Sociales resuelve "declarar la no admisión a trámite" de la reclamación de responsabilidad patrimonial.

Cuarto.- En Sentencia 200/2011, de 20 de abril, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 2 de xxxx5, se estima parcialmente el recurso interpuesto en representación de D. xxxx1 y Dña. xxxx2 "contra la resolución de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León de 2 de diciembre de 2009, por la que se resuelve la no admisión a trámite de las



solicitudes de indemnización formuladas en concepto de responsabilidad patrimonial de la Administración, en relación con los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de un accidente sufrido por D. xxxx2 en el curso del viaje a xxxx6, dentro del Programa del Club de los 60, promovido desde la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León; que se anula por no ser conforme a derecho en cuanto declara la inadmisión a trámite de la solicitud de una indemnización por importe de 22.295'76 euros a favor de Dña. xxxx2, debiendo retrotraerse las actuaciones administrativas al trámite de admisión, para que se proceda a la tramitación y resolución de la reclamación indicada”.

Quinto.- El 18 de mayo de 2011 se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento.

Sexto.- Concedido trámite de audiencia, no consta que se presentaran alegaciones.

Séptimo.- El 12 de julio se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación patrimonial presentada, al no resultar acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos.

Octavo.- El 24 de agosto de 2011 la Asesoría Jurídica de la Gerencia de Servicios Sociales informa favorablemente la propuesta de resolución.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.h), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla C), por analogía con la regla B), apartado a) del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del



Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en los artículos 139 a 144 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrollados por el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

3ª.- Concurren en la parte reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Presidente del Consejo de Administración de la Gerencia de Servicios Sociales, en aplicación de lo previsto en el artículo 89 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en relación con el artículo 82.2 de dicha norma.

La parte reclamante ha ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. En efecto, la reclamación se presenta el 24 de junio de 2008, esto es, antes de transcurrir un año desde la fecha de producción de los hechos, que tuvieron lugar el 28 de abril de 2008.

4ª.- El artículo 106.2 de la Constitución establece que "Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos".

La referencia constitucional a la ley debe entenderse hecha a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, a la que además se remite el artículo 82.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la reiterada doctrina del Consejo de Estado, así como la de este Consejo Consultivo, la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública exige la concurrencia de los siguientes requisitos:



- a) La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.
- b) El carácter antijurídico del daño, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la ley.
- c) La imputabilidad a la Administración de la actividad dañosa, es decir, la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece o la titularidad pública del servicio o la actividad en cuyo ámbito se produce el daño.
- d) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexo causal que implica la necesidad de que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata.
- e) Ausencia de fuerza mayor.
- f) Que no haya transcurrido un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

5ª.- En cuanto al fondo de la cuestión planteada, estima este Consejo Consultivo, al igual que los órganos que han informado a lo largo del procedimiento, que procede desestimar la reclamación en los términos y por las razones que se exponen a continuación.

Conforme a la doctrina del Tribunal Supremo expuesta en sus Sentencias de 5 de junio, 7 de julio, 20 de octubre y 16 de diciembre de 1997 y 10 de febrero de 1998, entre otras, "la imprescindible relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el resultado dañoso producido puede aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes, aunque admitiendo la posibilidad de una moderación de la responsabilidad en el caso de que intervengan otras causas, la cual debe tenerse en cuenta en el momento de fijarse la indemnización. El hecho de la intervención de un tercero o una concurrencia de concausas imputables unas a la Administración y otras a personas ajenas e incluso al propio perjudicado, imponen criterios de



compensación o de atemperar la indemnización a las características o circunstancias concretas del caso examinado”.

Asimismo ha de precisarse que el hecho de que la responsabilidad de la Administración sea objetiva, no la convierte en responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple hecho de que ocurran en sus instalaciones. Conforme mantiene nuestro Tribunal Supremo en Sentencia de 5 de junio de 1998, “el concepto de relación causal se resiste a ser definido apriorísticamente con carácter general, supuesto que cualquier acaecimiento lesivo -y así ocurre en el presente caso- se presenta normalmente no ya como el efecto de una sola causa, sino más bien, como el resultado de un complejo de hechos y condiciones que pueden ser autónomos entre sí o dependientes unos de otros, dotados sin duda, en su individualidad, en mayor o menor medida, de un cierto poder causal. El problema se reduce a fijar entonces qué hecho o condición puede ser considerado como relevante por sí mismo para producir el resultado final. De las soluciones brindadas por la doctrina la teoría de la condición o de la equivalencia de las causas que durante tanto tiempo predominó en el Derecho Penal, según la cual es causa del daño toda circunstancia que de no haber transcurrido hubiera dado lugar a otro resultado, está hoy sensiblemente abandonada”.

Continúa la Sentencia citada: “La doctrina administrativista se inclina más por la tesis de la causalidad adecuada, que consiste en determinar si la concurrencia del daño era de esperar en la esfera del curso normal de los acontecimientos, o si, por el contrario, queda fuera de este posible cálculo, de tal forma que sólo en el primer caso el resultado se corresponde con la actuación que lo originó es adecuado a ésta, se encuentra en relación causal con ella y sirve como fundamento del deber de indemnizar. Esta causa adecuada o causa eficiente exige un presupuesto, una *conditio sine qua non*, esto es, un acto o un hecho sin el cual es inconcebible que otro hecho o evento se considere consecuencia o efecto del primero. Ahora bien, esta condición, por sí sola, no basta para definir la causalidad adecuada. Es necesario además que resulte normalmente idónea para determinar aquel evento o resultado teniendo en consideración todas las circunstancias del caso; esto es, que exista una adecuación objetiva entre acto y evento, lo que se ha llamado la verosimilitud del nexo. Sólo cuando sea así, dicha condición alcanza la categoría de causa adecuada, causa eficiente o causa próxima y verdadera del daño (*in iure non remota causas, sed proxima spectatur*). De esta forma quedan excluidos tanto



los actos indiferentes como los inadecuados o inidóneos y los absolutamente extraordinarios determinantes de fuerza mayor”.

En este sentido, el Tribunal Supremo, en Sentencia de 5 de junio de 1998, al enjuiciar una caída dentro de las instalaciones de un aeropuerto, ha mantenido que “no es acorde con el principio de responsabilidad objetiva, recogida en los artículos 40.1 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y 139.1 de la vigente de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 26 de noviembre de 1992, la generalización de dicha responsabilidad más allá del principio de causalidad, aun en forma mediata, indirecta o concurrente, de manera que, para que exista aquella, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido, que en este caso, como ha declarado la sentencia de instancia, no puede apreciarse, ya que la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales no permite extender dicha responsabilidad hasta cubrir cualquier evento, por el mero hecho de que se produzca dentro de sus instalaciones cuando ni éstas constituyen un riesgo en sí mismas, ni sus características arquitectónicas implican la creación de tal situación de riesgo, ni mucho menos, se ha acreditado que el accidente lesivo se haya producido por un defecto en la conservación, cuidado o funcionamiento de éstos, de tal manera que el hecho causal causante del accidente es ajeno por completo al actuar de la Administración y en consecuencia ninguna relación existe entre el resultado lesivo y el funcionamiento normal o anormal del servicio público, ni de manera directa ni indirecta, inmediata o mediata, exclusiva ni concurrente.

»La prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquella de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico”. Doctrina perfectamente trasladable al ámbito sanitario público.



Por otro lado, es doctrina de nuestro Tribunal Supremo la que sostiene “la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado o la de un tercero la única determinante del daño producido, aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público” (Sentencia de 27 de diciembre de 1999).

6ª.- La cuestión se centra, por tanto, en determinar si la caída que sufrió Dña. xxxx2 en la ducha de un hotel durante sus vacaciones es o no imputable a la Administración.

El “Club de los 60” se trata de un programa de viajes de carácter social destinado a personas mayores de 60 años residentes en la Comunidad de Castilla y León, que pretende realizar actividades culturales, recreativas y de tiempo libre. Para ello se invita a participar a las agencias de viajes interesadas, las cuales han de presentar sus ofertas dentro de un determinado plazo y con arreglo a un pliego de condiciones generales y a las condiciones particulares fijadas para cada destino concreto. Uno de estos destinos, para la primavera de 2008, era xxxx6 (xxxx3).

La Administración mantiene que en estos programas no realiza la prestación de servicios comerciales sino una “actividad administrativa de fomento de iniciativas entre particulares”. No organiza los viajes ni percibe directa o indirectamente contraprestación alguna por parte de los usuarios, sino que se limita a promoverlos, a fijar las condiciones generales que han de cumplir las propuestas de las agencias para cada uno de los destinos previstos, a adjudicarlos mediante procedimientos de concurrencia abierta entre las proponentes y a seleccionar a los interesados en participar en ellos.

Según la propuesta de resolución, en el pliego de condiciones generales para este programa de viajes se exige una determinada categoría, ubicación, capacidad y servicios para los alojamientos hoteleros y el régimen de estancias. “El apartado 5 del Pliego exige a los hoteles una categoría mínima de tres estrellas y observancia de las disposiciones de la normativa vigente sobre ayudas técnicas y sobre accesibilidad y supresión de barreras. Este pliego exige en su apartado 9 que la Agencia seleccionada suscriba una póliza de seguros colectiva con la finalidad de cubrir las contingencias que aquí se señalan, entre las que se halla la de enfermedad o accidente de los beneficiarios. En estos



casos, la cobertura se extiende a los gastos por traslado, manutención y alojamiento que aquí se especifican, si bien puede comprometerse a tomarlos a su cargo la Agencia adjudicataria, en cuyo caso, no han de ser objeto de seguro”.

Por otro lado, no consta acreditado en el expediente las circunstancias de la caída y si el hotel contaba realmente con una bañera con las características referidas por los reclamantes.

Debe recordarse que el hecho de que la responsabilidad de la Administración sea objetiva no convierte a ésta en una especie de aseguradora universal que respondería de todo aquel resultado dañoso que se pudiera producirse en cualquier actividad indirectamente organizada por ella, cualesquiera que fuere el modo de originarse el accidente causante del daño o la conducta del propio perjudicado. Del hecho de que la responsabilidad de la administración se configure como una responsabilidad objetiva y que la responsabilidad se extienda a los hechos acaecidos aún por caso fortuito, no puede derivarse que se deba olvidar la exigencia de la adecuada relación de causalidad entre la conducta y el resultado dañoso.

Por tanto, puesto que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori* y con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, sin que se haya acreditado la relación de causalidad entre el servicio público y el daño sufrido, procede desestimar la reclamación, al no concurrir los requisitos exigidos por el artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

En consecuencia, no ha quedado probado en el presente caso que el daño padecido fuera causado por la desatención de la Administración de sus deberes administrativos. Además de ello, la agencia de viajes cumplió el pliego de condiciones generales para este programa de viajes, contaba con el preceptivo seguro y el hotel cumplía con la normativa mejicana (no está acreditado defecto alguno en las instalaciones hoteleras y que no se cumpliera con todas las medidas de seguridad exigibles de acuerdo con la normativa vigente).



Por ello, la inexistencia de acreditación suficiente de los defectos y del necesario nexo causal determina por sí sola la desestimación de la reclamación, sin que sea necesario y oportuno hacer referencia a los daños y perjuicios indemnizables.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución desestimatoria en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxxx1 y Dña. xxxx2, debido a los daños y perjuicios derivados de un accidente sufrido por ésta en el transcurso de unas actividades organizadas por la Administración.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.